Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10300

01. 04. 98

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Elke Leonhard, Wieland Sorge, Dr. Peter Struck, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD
— Drucksache 13/8098 —

Reform des Auswärtigen Dienstes

Globalisierung und finanzielle Einschränkungen stellen den Auswärtigen Dienst an der Schwelle zum 21. Jahrhundert vor neue Herausforderungen. Die Schere zwischen Aufgaben und Belastungen sowie finanzieller und personeller Ausstattung öffnet sich indessen immer weiter. So haben die Entwicklungen der letzten Jahre zu einer Vervielfältigung der Betätigungsfelder des Auswärtigen Amts sowie zu einer erhöhten Komplexität der Problemstellungen geführt.

Der Erwähnung bedürfen neben der gestiegenen internationalen Verantwortung die Zunahme der Zahl der Auslandsvertretungen in den MOE- und GUS-Staaten, die verstärkte Inanspruchnahme im Bereich der Außenwirtschaft, die europäische Integration und die Aufgaben in multilateralen Organisationen. Ebenso von Bedeutung sind die zunehmende Wechselwirkung zwischen Außen- und Innenpolitik, die Multiplizierung außenpolitischer Mitspieler (Koordinierungsfunktion), die Zunahme multilateraler Abstimmungs- und Problemlösungsverfahren beispielsweise im Rahmen der WTO und die Zunahme der Dienstleistungsanforderungen etwa aufgrund des Zuwachses an Auslandsreisen und Visaanträgen.

Die Vervielfältigung der Aufgabenbereiche des Auswärtigen Dienstes spiegelt auch die vor dem Hintergrund von gestiegener internationaler Verantwortung und Internationalisierung stetig wachsende Bedeutung der auswärtigen Kulturpolitik wider. Ungeachtet dessen bedarf es, nicht zuletzt in Anbetracht der mit der desolaten Haushaltslage einhergehenden finanziellen Restriktionen, nicht nur der Setzung von Prioritäten, sondern eines generellen Überdenkens einzelner Strukturen des Auswärtigen Dienstes.

„Einfache Lösungen" wie die Versteuerung der Auslandszulage sowie der weitgehende Verzicht auf die Einstellung neuer Attachés und auf den überfälligen und dringend erforderlichen Ausbau der Personalreserve sind der Bedeutung des Auswärtigen Amts nicht angemessen. Indem sie die Rekrutierung hochqualifizierter Mitarbeiter erschweren, die bisher vorbildliche Motivation der Mitarbeiter beeinträchtigen und die ausgewogene Altersstruktur des Auswärtigen Dienstes in Frage stellen, gefährden derartige Maßnahmen die Schlagkraft des Dienstes mit möglicherweise nachhaltigen Folgen für den Export und die deutsche Wirtschaftspräsenz im Ausland, aber auch das Image der Bundesrepublik Deutschland. Mittelmäßigkeit und Motivationsdefizite in einer derart zentralen Institution aber kann sich die Bundesrepublik Deutschland als ein vom Export abhängiges Land nicht leisten. Die neue britische Regierung hat diesen Zusammenhang erkannt, wie die Tatsache belegt, daß der neue britische Außenminister Robin Cook unmittelbar nach seiner Ernennung den optimalen Einsatz der Botschaften Großbritanniens mit dem Ziel der Förderung des Handels mit dem Ausland und Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland zu einem der drei Schlüsselthemen für die künftige britische Außenpolitik erklärte.

Ungeachtet dessen kann sich keines der einzelnen Ressorts den aktuellen Sparzwängen gänzlich entziehen. Es gilt daher, grundlegende Einsparungspotentiale, strukturelle und anderweitige Defizite aufzudecken und adäquaten, zukunftsweisenden Lösungen zuzuführen, um die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit und Effektivität des Auswärtigen Dienstes auch in Zukunft sicherzustellen.

Vorbemerkung

1. Der Auswärtige Dienst nimmt die Auswärtigen Angelegenheiten des Bundes wahr. Er ist das zentrale Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik und erbringt weltweit ein umfassendes Spektrum von Dienstleistungen. Die internationale Rolle Deutschlands, an dessen Verantwortung sich steigende Erwartungen in Europa und der Welt richten, wird durch seinen Auswärtigen Dienst wesentlich mitbestimmt. Vor allem folgende Rahmenbedingungen prägen die Arbeit des Dienstes:

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 23. März 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

— Deutschland ist in hohem Maße außenpolitisch verflochten. Unser Land hat gemeinsame Grenzen mit 9 Nachbarstaaten. Seine zentrale Lage in Europa, sein politischer und volkswirtschaftlicher Rang in der Welt, seine Exportabhängigkeit, aber auch seine Geschichte geben Auswärtigen Angelegenheiten für die deutsche Politik ein besonderes Gewicht. Gerade Deutschland erfährt, daß immer mehr traditionell nationale Fragen in einer schnell zusammenwachsenden Welt nur noch international überzeugend zu beantworten sind.

— An deutscher Außenpolitik sind zahlreiche Akteure beteiligt; zugleich sind Themen und Verfahren vielfältiger. Neben der Bundesregierung unterhalten der Bundestag und andere Verfassungsorgane, 16 Landesregierungen und -parlamente und auch zahlreiche Kommunen aktive Kontakte mit internationalen Partnern. Ein weit aufgefächertes System von Mittlerorganisationen ist in vielen Teilbereichen Auswärtiger Angelegenheiten im In- und Ausland tätig. Gesellschaftliche Institutionen, ebenso wie der einzelne Bürger, nehmen an der Willensbildung zu außenpolitischen Fragen mit großem Engagement teil.

— Deutschland wird seit der Wiederherstellung der deutschen Einheit zunehmend von außen in die Pflicht genommen: Im Rahmen der EU, der Vereinten Nationen, der NATO und weiterer zwischenstaatlicher Organisationen und Foren steigen die Erwartungen an Initiative und aktive Beteiligung Deutschlands bei gemeinsamen Problemlösungen. Daraus erwächst eine verstärkte Einbindung in zahlreiche bestehende und neue Aufgaben wie z. B. präventive und Krisen-Diplomatie, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsdiplomatie und die Bewältigung globaler Herausforderungen (z. B. Umwelt, Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität). Unsere Bereitschaft, hierauf einzugehen, entspricht unserer auf multilaterale Zusammenarbeit und kooperativen Interessenausgleich angelegten außenpolitischen Grundhaltung.

— Der Dienstleistungsbedarf wächst. Deutschlands schnell zunehmender Austausch mit der Welt läßt die Nachfrage deutscher Bürger, Wirtschaft und Politik, aber auch unserer Partner nach praktischer Hilfestellung des Auswärtigen Dienstes im In- und Ausland steigen. Das Spektrum der Dienstleistungen reicht dabei vom administrativen Massengeschäft (Visaerteilung, Paßausstellung) bis zur umfassenden Betreuung von Delegationen aller Art. Der verschärfte Wettbewerb auf dem Weltmarkt wirkt auf den Standort Deutschland zurück und macht eine breit angelegte Unterstützung der deutschen Wirtschaft im Ausland zu einem zentralen Auftrag des Auswärtigen Dienstes.

2. Der Auswärtige Dienst stellt sich laufend auf die neuen Herausforderungen ein und paßt seine Aufbau- und Ablaufstrukturen den sich wandelnden Anforderungen an. Den politischen Notwendigkeiten entsprechend hat er seit 1989 das Netz seiner Auslandsvertretungen schnell und flexibel umgestaltet, 40 Auslandsvertretungen neu eröffnet (insbesondere MOE, GUS), 20 Vertretungen geschlossen und zahlreiche Umschichtungen vorgenommen. Mit der Schaffung der Europaabteilung sowie der Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe deckt er den erhöhten Koordinierungsbedarf in zentralen multilateralen Aufgabenfeldern ab. Seine regionale Koordinierungskompetenz, ebenfalls Kernaufgabe des Auswärtigen Dienstes, wird durch die bereits eingeleitete Reorganisation der Zentrale des Auswärtigen Amts verbessert werden.

Der Auswärtige Dienst stärkt seine Leistungsfähigkeit auch mit grundlegend neuen Reformansätzen. In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und unterstützt von einem externen Beratungsunternehmen hat der Auswärtige Dienst als erstes Bundesministerium ein Konzept für eine flächendeckende Steuerung seiner Leistungen und Ressourcen entwickelt: Das Konzept eines „Controlling im Auswärtigen Dienst" wird derzeit in 14 Pilotprojekten im In- und Ausland praktisch erprobt.

Um die Kohärenz der Auswärtigen Angelegenheiten zu gewährleisten, müssen in Anbetracht der Tatsache, daß neben dem Auswärtigen Dienst eine Vielzahl zusätzlicher Akteure in Bund und Ländern tätig sind, tragfähige Lösungen zwangsläufig in einem weiteren Zusammenhang ansetzen. Sie bedingen eine Überprüfung sowohl der Aufgabe, die den verschiedenen Akteuren deutscher Außenpolitik jeweils zukommt, als auch ihres Zusammenwirkens mit dem Auswärtigen Amt. Dabei spielen die Mittelverteilung und -koordinierung im Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten eine besonders wichtige Rolle. Zusätzliche Verbesserungen der Mechanismen und damit der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands lassen sich nur in diesem größeren Zusammenhang realisieren.

3. Der Auswärtige Dienst verfügt über hochmotivierte und leistungsfähige Mitarbeiter. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst von 1990 hat eine wichtige rechtliche Grundlage für die besonderen Anforderungen des Dienstes geschaffen und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Mitarbeiter – unter gebührender Berücksichtigung auch der mitbetroffenen Angehörigen – verbessert. Dennoch sieht sich der Dienst weiterhin gewichtigen Problemfeldern gegenüber:

— Die Angehörigen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in den weltweiten, sich über die ganze Berufslaufbahn erstreckenden Postenwechsel voll einbezogen. Dem Ehepartner fällt jedoch die weitgehende Unterordnung unter die Berufssituation des Bediensteten, der Verzicht auf eigene Karriere, eigenes Einkommen und eigene Alterssicherung mit dem Wandel gesellschaftlicher Grundmuster immer schwerer. Häufiger Schulwechsel und fortlaufende Änderung ihrer sozialen Umgebung werden keineswegs von allen Kindern gut verkraftet und belasten deren Chancen im Wettbewerb um die knapperen Ausbildungs- und Arbeitsplätze in Deutschland.

— Die Lebensbedingungen an einer immer größeren Zahl von Auslandsposten entfernen sich von den in Deutschland selbstverständlichen Standards. Bürgerkriege und Regionalkonflikte, Gewalt- und Bandenkriminalität, die mit einer exponierteren deut-

schen Rolle zwangsläufig gestiegene terroristische Bedrohung, hohe Umweltbelastungen und die Zunahme gegen jede Vorsorge resistenter Tropenkrankheiten gefährden Leben und Gesundheit der Mitarbeiter und ihrer Familienangehörigen an einer Reihe von Auslandsposten in einem bislang nicht gekannten Maß. Die Besetzung der entsprechenden Härteposten wird damit für den Dienstherrn noch schwieriger als bisher.

— Die Aufgaben des Auswärtigen Dienstes haben seit 1989 auch im Umfang erheblich zugenommen. Seit der Wiederherstellung der deutschen Einheit können zusätzliche 17 Millionen Deutsche weltweit frei reisen; 5 weitere Landesregierungen und -parlamente greifen bei offiziellen Kontakten im Ausland auf die Unterstützung unserer Botschaften und Konsulate zurück. Der wachsende Einreisedruck nach Deutschland – nicht zuletzt aus dem Osten Europas – fordert zunehmenden Personaleinsatz und stellt z. T. auch die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland vor schwerwiegende Probleme. Mehr Mitarbeiter als zuvor konzentrieren sich im Zeichen immer härteren internationalen Wettbewerbs auf die Unterstützung der deutschen Wirtschaft. Das Netz der deutschen Auslandsvertretungen mußte um 40 Vertretungen aufgestockt werden. Die Ressourcen des mit diesen und vielen weiteren Fragen befaßten Auswärtigen Dienstes haben sich jedoch seit 1994 umgekehrt entwickelt: Durch die jährlichen Stellenkürzungen wird der Stellenbestand bis Ende 1998 auf rd. 6 530 Stellen absinken und damit nicht mehr weit vom Stand von 1989 (6 408 Stellen) entfernt sein. Weitere Kürzungen würden auf Kosten unserer internationalen Handlungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und auch Sicherheit gehen.

— Der Auswärtige Dienst schöpft alle Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung aus. Hierzu gehören regelmäßige Überprüfungen der Auslandsvertretungen und der Arbeitseinheiten der Zentrale durch besondere Prüfgruppen. Eine wachsende Zahl von Botschaften wird mit modernen Kommunikationsmitteln direkt in den Entscheidungs- und Unterrichtungsprozeß der Zentrale eingebunden. Im Außenverhältnis nimmt „Public diplomacy", das Werben für den deutschen Standpunkt in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung, immer größeren Raum ein.

Hohe berufliche Qualifikation ist im internationalen Arbeitsumfeld unabdingbar. Der Auswärtige Dienst stellt daher bereits bei Auswahl und Ausbildung seiner Mitarbeiter hohe Ansprüche. Sorgfältige Vorbereitung auf die sprachlichen; fachlichen und landeskundlichen Besonderheiten des jeweiligen Postens sind auch im weiteren Verlauf der Laufbahn unerläßlich. Leider besitzt der Auswärtige Dienst noch immer nicht die hierfür erforderliche angemessene Personalreserve, die § 6 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst zusichert. Wir verlieren damit an einer Reihe von Auslandsposten gegenüber vergleichbaren Auswärtigen Diensten an Wettbewerbsfähigkeit.

— Bei der Rekrutierung hat der Auswärtige Dienst keine Probleme, Bewerber für seine Auswahlwettbewerbe anzuziehen. Es fällt aber immer schwerer, im Wettbewerb um die Spitzenkräfte zu bestehen. Die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes entfernen sich ohnehin von denen für hochqualifizierte Mitarbeiter der Privatwirtschaft. Die spezifischen Anforderungen des Auswärtigen Dienstes an Mobilität, Flexibilität und Einschränkung der persönlichen Lebensführung und die Einbeziehung der Familienangehörigen in die Rotation decken sich immer weniger mit der Lebensplanung gerade jener Berufsanfänger, die für sich und ihren Lebenspartner besonders hohe berufliche Ziele gesetzt haben.

Die genannten Problemfelder belegen, daß die heutige Arbeits- und Lebenswirklichkeit des Auswärtigen Dienstes mit tradierten Vorurteilen nichts gemein hat. Die angesprochenen Probleme belasten den Dienst und seine Zukunft ganz erheblich. Auf sie überzeugende Antworten zu finden, ist eine unumgängliche Aufgabe, die sich nicht nur Auswärtigem Dienst und Bundesregierung, sondern allen an den Auswärtigen Angelegenheiten Beteiligten stellt. Wenn Deutschland die Chancen der Globalisierung ausschöpfen und seiner erhöhten Verantwortung in der Welt wirksam nachkommen will, kann es auf einen qualifizierten Auswärtigen Dienst nicht verzichten.

I. Generalistenprinzip als Grundlage des höheren Auswärtigen Dienstes

1. Läßt die kontinuierlich zunehmende Komplizierung und Vervielfachung der Sachfragen im Auswärtigen Dienst, die auf die organisatorische Auffächerung der internationalen Beziehungen in einzelne Teilbereiche sowie die dynamische Entwicklung der ökonomischen Interdependenzen zurückgeht, eine weitgehende Spezialisierung der Laufbahnen des Auswärtigen Dienstes (wie beispielsweise in den USA verwirklicht) unter zumindest partieller Aufgabe des Generalistenprinzips geboten erscheinen?

3. Würde eine strukturelle Aufteilung des Auswärtigen Dienstes in Speziallaufbahnen – ungeachtet der daraus ggf. resultierenden Probleme – einer Effizienzsteigerung dienen (z. B. Reduzierung des Effizienzverlustes durch Einschränkung des Rotationsverfahrens im fachlichen Bereich, mit der einhergehenden Möglichkeit der verstärkten Adaptation an neue regionale Begebenheiten)?

Das Prinzip einer breiten Anlage mit späterer Spezialisierung („modifiziertes Generalistenprinzip") hat sich im Auswärtigen Dienst bewährt. Es sollte daher auch künftig Grundlage für die wirksame Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Auswärtigen Dienstes bleiben.

In den Auswärtigen Angelegenheiten ist der Wandel das Beständige. Die Herausforderungen von heute können morgen überholt sein, die von morgen sind heute oft noch nicht in Ansätzen erkennbar. Die Zahl der außenpolitischen Akteure steigt, die Interdependenz und Komplexität der Aufgaben nimmt zu.

Die Dienstleistungsansprüche an den Auswärtigen Dienst haben sich vervielfacht und wachsen weiter. Die Betreuung von Delegationen und offiziellen Besuchern, die Wirtschaftsförderung und konsularische Aufgaben (Visaerteilung, Hilfe für in Not geratene Deutsche) prägen die tägliche Arbeit unserer Auslandsvertretungen.

Aus diesem einzigartig breiten Aufgabenspektrum ergeben sich hohe Anforderungen an Flexibilität und Koordinierungsvermögen des Auswärtigen Dienstes. Neue internationale Herausforderungen müssen schneller bewältigt werden. Die Überlappung und Vernetzung der Themen, der Trend zur Multilateralisierung erfordern Vielseitigkeit und Überblick. Unsere Partner im Ausland erwarten die Darlegung deutscher Positionen, keine Ressortstandpunkte. Expertise auf vielen Gebieten und die Fähigkeit, Querschnittaufgaben wahrzunehmen, sich rasch auf neue Themen umzustellen, sind auch in der Privatwirtschaft mehr denn je gefragt.

Professionelle Diplomatie erfordert eine Reihe spezifischer Fähigkeiten, ein besonderes Erfahrungswissen, die Beherrschung zahlreicher Verfahrensregeln und somit eine Expertise eigener Art. Sie macht die Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes zu Experten für die internationalen Beziehungen unseres Landes.

Auswärtiger Dienst ist Tätigkeit im hoheitlichen Kernbereich und damit an den Grundsätzen des Berufsbeamtentums und einer lebenslangen Karriere bei ein und demselben Dienstherrn ausgerichtet. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die der Auswärtige Dienst heute einstellt und ausbildet, werden deshalb in aller Regel die außenpolitischen Entwicklungen der nächsten drei bis vier Jahrzehnte begleiten.

Den genannten Herausforderungen und Rahmenbedingungen entspricht das „modifizierte Generalistenprinzip", d. h. eine Mischung von Generalisten- und Expertentum. Die Rekrutierung aus verschiedenen Fachrichtungen und eine breite Ausbildung wirken einer frühen Verengung auf spezifische inhaltliche oder regionale Aufgaben entgegen. Die Tätigkeit in verschiedenen Regionen und Aufgabengebieten fördert Flexibilität und Koordinationsvermögen. Darüber hinaus ist die personelle Ausstattung unserer Auslandsvertretungen im Schnitt zu gering, um eine Aufteilung in Spezialgebiete und damit den Einsatz von Experten zu erlauben. Selbst an größeren Vertretungen sind in aller Regel Mitarbeiter gefragt, die eine Vielzahl von Aufgaben wahrnehmen können.

Der Auswärtige Dienst kennt jedoch kein reines Generalistenprinzip. Eine gewisse Spezialisierung im weiteren Karriereverlauf wird durchaus gefördert. Fast alle Bediensteten haben Karriereschwerpunkte, die etwa durch schwer erlernbare Sprachen, Regionalkenntnisse, besondere multilaterale Fähigkeiten oder sonstige spezielle Fachkenntnisse bestimmt werden. Je mehr die gestaltenden und leitenden Elemente der Arbeit in den Vordergrund rücken, umso wichtiger und unerläßlicher wird vertiefte und umfassende Kenntnis im eigenen Aufgabengebiet. Dementsprechend engen sich mit fortschreitendem Dienstalter die Verwendungen in der Regel auf die jeweiligen Karriereschwerpunkte ein. Jedoch müssen Leiter/innen von Auslandsvertretungen immer auch Generalisten sein, da sie die Gesamtheit der Beziehungen überschauen und koordinieren sollen.

Der Auswärtige Dienst hält daher am „modifizierten Generalistenprinzip" fest.

Allerdings setzt das modifizierte Generalistenprinzip eine gründliche Vorbereitung auf neue Posten voraus. Insbesondere für eine ausreichende sprachliche, fachliche und landeskundliche Vorbereitung auf neue Posten fehlen dem Auswärtigen Dienst jedoch schon seit langem die notwendigen Voraussetzungen. Vor allem sind trotz intensiver Bemühungen des Auswärtigen Amts in den jährlichen Haushaltsverhandlungen die Personalreservestellen noch immer weit von den Vorgaben des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst entfernt, ein Mangel, der auf Kosten der postenvorbereitenden Fortbildung und damit der Mitarbeiter und deutscher Interessenwahrnehmung geht.

Ergänzend wird auf Drucksache 11/6547 (Entwurf Gesetz über den Auswärtigen Dienst, Ziff. I, II, zu § 1 Abs. 2) hingewiesen. Die dort enthaltene Begründung hat im wesentlichen auch heute noch Bestand.

Auch der britische Foreign Service arbeitet mit einem modifizierten Generalistenprinzip und bildet für seine Mitarbeiter erst im Karriereverlauf gewisse „career anchors" heraus, die den Karriere-Schwerpunkten im deutschen Auswärtigen Dienst entsprechen. Selbst in den USA, deren außenpolitische Institutionen sich mit einer unvergleichlich größeren Personalausstattung stärker spezialisieren konnten, ist wieder eine Abkehr von der Aufsplitterung auswärtiger Aufgaben in verschiedenen Institutionen zu beobachten. So ist beabsichtigt, das Rüstungskontroll- und Abrüstungsamt (ACDA), das Auslandsinformationsamt (USIA) und teilweise auch die Behörde für Auslandshilfe (US-AID) in das State Department zu reintegrieren, um den erheblichen Abstimmungs- und Personalaufwand wieder zu senken.

2. Welche Auswirkungen hätte eine Anwendung des „Spezialistenprinzips" auf die Kosten des Auswärtigen Dienstes?

Für die Einführung des Spezialistenprinzip wären Stellenausstattung und Personaldecke des Auswärtigen Amts völlig unzureichend. So sind z. B. die Kleinvertretungen, die ca. 65 % aller deutschen Auslandsvertretungen ausmachen, jetzt mit einem Minimum an Personal ausgestattet, das alle Aufgabenbereiche abdeckt. Das Spezialistenprinzip wäre aus doppeltem Grund weit kostspieliger: einmal zur entsprechenden Abdeckung der einzelnen Aufgabenbereiche, zum anderen wegen der mit ihm verbundenen generellen Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten jedes einzelnen, die zu einem größeren Personalreservoir für die einzelnen Spezialgebiete zwingt. Selbst bei einer Aufstockung um nur zwei Stellen pro Kleinvertretung hätte dies einen Zusatzbedarf von ca. 300 Auslandsstellen

zur Folge, mit entsprechend höheren Personal-, Folge- und Gemeinkosten.

4. Würde eine über den bisher üblichen Zeitraum von drei bis vier Jahren hinausgehende Aufenthaltsdauer die Funktionsfähigkeit des Rotationsprinzips grundsätzlich in Frage stellen?

Eine wesentlich über die bisher üblichen Standzeiten von drei bis vier Jahren hinausgehende Aufenthaltsdauer erlaubte eine längere und vertiefte Nutzung gewonnener Kontakte und Erfahrungen, würde aber auch kaum lösbare Probleme aufwerfen. Schwierige, insbesondere gesundheitsgefährdende Lebensbedingungen an vielen Orten, die beschränkte Anzahl von Dienstposten mit geeigneten Schulen geben den Versetzungsrhythmus für das gesamte, der Rotation unterworfene Personal vor. Das ist nicht nur eine Konsequenz gesundheitlicher und schulischer Zwänge, sondern auch eine Frage des gerechten, fürsorglichen Ausgleichs der ganz unterschiedlichen Lebensumstände, die mit jeder Auslandsversetzung auferlegt werden. Neben die Notwendigkeiten und Wünsche der Bediensteten und der sie begleitenden Familienangehörigen treten aber auch Laufbahnerwägungen wie fachliche und regionale Diversifizierung oder Beförderung. Die Erfahrung lehrt schließlich, daß eine mittlere Verweildauer am ehesten Kreativität und Initiative sichert.

Fast alle anderen größeren auswärtigen Dienste arbeiten mit ungefähr den gleichen Rotationsfrequenzen wie wir. Diese Frequenzen sind selbstverständlich kein starres Gesetz. In Einzelfällen kann durchaus Flexibilität angezeigt sein. Im Grundsatz will das Auswärtige Amt aber an der bisher üblichen und bewährten durchschnittlichen Verweildauer festhalten.

5. Läßt sich das uneingeschränkte Festhalten am Generalistenprinzip in Auswahl- und Ausbildungssystem noch mit den faktischen Spezialisierungstendenzen im Auswärtigen Dienst (Militärattaché, i. d. R. Spezialisten als Kultur-, Presse- und Sozialreferenten, Sprachendienst, Spezialisierung während des Dienstes usw.) vereinbaren?

6. In welchem Umfang wurde bisher auf „Außenseiter" aus der Wirtschaft oder anderen Fachbereichen zurückgegriffen?

   Mit welchen Erfahrungen?

   Wäre eine größere Durchlässigkeit (beispielsweise durch die Erhöhung des Eintrittsalters von gegenwärtig 50 auf 58 Jahre wie in den USA) von Vorteil?

Im Auswärtigen Dienst sind zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter anderer Ressorts, der Bundesbank, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Bundesländer zeitweise tätig. Zur Zeit sind an drei Auslandsvertretungen überdies Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) eingesetzt.

Die Expertise der „Fachreferenten" ist eine wichtige Stütze für die Tätigkeit der Auslandsvertretungen. Ihr Einsatz hat sich insbesondere dort als zweckmäßig erwiesen, wo Aufgaben eher spezieller Natur eine volle Kraft fordern.

Im Normalfall zwingt schon die scharf kalkulierte Stellenausstattung zum Einsatz vielseitig verwendbarer Bediensteter, die mehrere Fachaufgaben hauptamtlich und/oder vertretungsweise übernehmen können. Bedienstete aus anderen Ressorts sind in ihren Fachgebieten gut einsetzbar. Eine Wahrnehmung aller anfallenden Aufgaben ist allerdings mangels adäquater Ausbildung und Berufserfahrung im Auswärtigen Amt nicht ohne weiteres möglich. Weiterhin erfordert der Einsatz von „Fachreferenten" einen erhöhten Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand durch das Auswärtige Amt. Für genügend qualifizierte Angehörige der Privatwirtschaft sind die Arbeitsbedingungen und Gehälter, oft auch die Lebensbedingungen wenig attraktiv, hinzu kommt die häufige Sorge, im Mutterhaus den Anschluß zu verlieren. All dies engt den verstärkten Einsatz von Fachreferenten an unseren Auslandsvertretungen deutlich ein.

Das Höchsteintrittsalter für die Laufbahnbewerber im Auswärtigen Dienst beträgt 32 Jahre. Für die zeitweise Verwendung von Fachreferenten gibt es keine Altersgrenze. Die USA kennt keine unserem öffentlichen Dienst vergleichbaren Lebenszeitkarrieren. Dort werden auch ältere Bewerber grundsätzlich in den untersten Rängen übernommen.

7. Wurde in den letzten Jahren der Mitarbeiteraustausch mit anderen Ressorts entsprechend der zunehmenden Wechselwirkung von Innen- und Außenpolitik forciert?

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, hat sich das Prinzip einer breiten Anlage mit späterer Spezialisierung („modifiziertes Generalistenprinzip") bewährt. Der Auswärtige Dienst ist somit gut darauf vorbereitet, sich allen Herausforderungen flexibel zu stellen und neue oder sich verändernde Aufgabenstellungen z. B. im multilateralen Umfeld oder im Bereich der inneren Sicherheit zu bewältigen, für deren Gewährleistung unsere Auslandsvertretungen die unabdingbaren vorgeschobenen Posten darstellen.

Insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Wissenschaft, Landwirtschaft, Arbeit und Soziales ist ein Einsatz von Fachkräften aus den Fachressorts in Auslandsvertretungen sinnvoll und hat sich seit langem bewährt. Fachkräfte aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern – z. B. die Verbindungsbeamten für Rauschgifthandel und organisierte Kriminalität – erbringen einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Die Ressorts wünschen zum Teil eine stärkere personelle Beteiligung an unseren Auslandsvertretungen, wie dies bei auswärtigen Diensten einiger westlicher Industriestaaten praktiziert wird.

In den letzten Jahren hat das Auswärtige Amt in wachsendem Umfang Fachkräfte aus dem Bundesverwaltungsamt, dem Bundeskriminalamt und dem Bundesgrenzschutz vorübergehend für temporäre Spezialauf-

gaben übernommen, so z. B. für die Durchführung von Sprachtests für Aussiedler in Osteuropa, die Bekämpfung organisierter Kriminalität und des Rauschgifthandels oder Aufdeckung von Dokumentenfälschungen bei der Visa-Erteilung.

8. Welche Strukturen wurden für die bessere Koordinierung der verschiedenen Ressorts geschaffen?

   Inwiefern wurden vor diesem Hintergrund die klassische Koordinierungsfunktion und das konzeptionelle Primat des Auswärtigen Amts gestärkt?

1. Die wirksame Koordinierung der schnell wachsenden Zahl von Akteuren, Themen und Verfahren in den Auswärtigen Angelegenheiten gehört zu den Kernaufgaben des Auswärtigen Dienstes. Im Ressortkreis und im föderalen Gefüge sichert sie die Geschlossenheit der außenpolitischen Positionen und damit die außenpolitische Handlungsfähigkeit und Interessenwahrung der Bundesrepublik Deutschland. Die Koordinierungsrolle des Auswärtigen Dienstes hat insbesondere im Gesetz über den Auswärtigen Dienst, zahlreichen Einzelregelungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung und der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ihren Niederschlag gefunden. Sie verpflichtet zu einer engen Abstimmung der Fachressorts mit dem Auswärtigen Amt in allen Fragen, die Auswärtige Angelegenheiten berühren.

2. Die Grundstruktur des Auswärtigen Dienstes selbst ist – seinen Querschnittsaufgaben in der Regierung entsprechend – wesentlich auf Koordinierung angelegt:

   - Die regionale Koordinierung im Ressortkreis sichern u. a. die Beauftragten für Nah- und Mittelostpolitik, für Afrikapolitik, für Lateinamerikapolitik und für Asienpolitik, für Europa und Nordamerika die Leiter der Unterabteilungen 21 und 22. Auf Länderebene koordinieren jeweils die Länderreferate. Die Stärkung der regionalen Komponente ist wesentlicher Gesichtspunkt der laufenden Restrukturierung des Auswärtigen Amts.

   - Im multilateralen Bereich hat die Schaffung der Europaabteilung und der Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe auch die Ressorts-Koordinierung in wichtigen multilateralen resp. supranationalen Aufgabenfeldern der Bundesregierung verbessert. Der Koordinator für internationale Personalpolitik setzt sich für eine angemessene personelle Beteiligung qualifizierter deutscher Bewerber und Mitarbeiter in multilateralen Organisationen ein.

   - Der funktionalen Koordinierung dienen insbesondere die Wirtschaftsabteilung, die Kulturabteilung und die mit völkerrechtlichen Fragen befaßten Einheiten der Rechtsabteilung, im sicherheitspolitischen Bereich die Unterabteilung 20. Für die Koordinierung herausgehobener Sonderaufgaben deutscher Außenpolitik wurden u. a. die Ämter des Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, des Beauftragten für humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen, sowie des Nord-Süd-Beauftragten geschaffen.

   - Für die Koordinierung im Krisenfall wurde ein rund um die Uhr besetztes Lagezentrum mit besonders geschulten Mitarbeitern eingerichtet. Es fungiert als zentrale Schaltstelle für Konfliktlagen außerhalb Deutschlands.

     Bei militärischen Konflikten, Geiselnahmen, Naturkatastrophen, Konkursen von Touristikunternehmen, Flugzeugunglücken und ähnlichen Notfällen erfüllt das Auswärtige Amt mit jeweils ad hoc eingesetzten Krisenstäben mit schneller, effektiver Abstimmung auch im Ressortkreis eine unverzichtbare Fürsorge- und Servicefunktion für deutsche Bürger; Sonderstäbe – wie z. B. der Sonderstab Bosnien – nehmen sich der Koordinierung im Fall länger andauernder Krisen an, die gewichtige deutsche Interessen berühren.

   - Die Auslandsvertretungen koordinieren die in ihrem Amtsbezirk ausgeübten amtlichen Tätigkeiten von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Diesem Ziel dient vor allem auch die Integration von Beamten der Fachressorts in die jeweilige Vertretung. Die Benennung eines EU-Beauftragten an den Vertretungen in den Hauptstädten unserer EU-Partner und der Beitrittskandidaten gewährleistet die Gesamtschau der deutschen EU-spezifischen Ressortbelange und Fachthemen im jeweiligen Gastland.

   - Die Tätigkeit der Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit und für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit hat ihren Schwerpunkt im zwischengesellschaftlichen, kultur- und informationspolitischen Bereich der bilateralen Beziehungen.

3. Für die interministerielle Koordinierung nutzt der Auswärtige Dienst – aufbauend auf der dargelegten Grundstruktur – gegenüber den Fachressorts die klassischen Instrumente: schnelle, informelle Abstimmung insbesondere auf Arbeitsebene, Ressortbesprechungen, schriftliche Stellungnahmen und Mitzeichnungen. Soweit angezeigt, hält der Auswärtige Dienst die Ergebnisse in Kabinettsvorlagen oder in Berichten der Bundesregierung fest (z. B. Bericht der Bundesregierung zur Rüstungskontrolle und Abrüstung, Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen).

   Die Koordinierung zu Fragen Auswärtiger Angelegenheiten vollzieht sich aber auch in zahlreichen gesonderten Gremien, die – je nach Gegenstand – formeller oder informeller Natur sind, regelmäßig oder ad hoc zusammentreffen, auf politischer oder Arbeitsebene tagen, unter Teilnahme z. B. der Bundesländer und von Nichtregierungsorganisationen oder allein im Bundeskreis stattfinden. Typi-

sche Beispiele für das weitgefächerte Spektrum der Koordinierung unter Federführung des Auswärtigen Dienstes sind:

— Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe zur Koordinierung deutscher Hilfsmaßnahmen unter Leitung des Arbeitsstabes für die humanitäre Hilfe der Bundesregierung im Ausland;

— „Operativer Gesprächskreis" für Auswärtige Kulturpolitik, in dem unter Vorsitz des Leiters der Kulturabteilung die Vertreter der 10 Ressorts, die Mittel für Maßnahmen der Auswärtigen Kulturpolitik verwalten, gemeinsam mit Mittlerorganisationen sowie der Kultusminister-Konferenz Maßnahmen der Auslandskulturarbeit koordinieren;

— „Arbeitsgruppe zivile Implementierung und Wiederaufbau Bosnien", die als Gremium wöchentlich unter Vorsitz des Sonderstabs Bosnien tagt;

— Nationale Gesamtkoordinierung für das Asien-Europa-Treffen (ASEM);

— G 8-Gruppe „Terrorismus" zur Bekämpfung des Terrorismus unter politischen, völkerrechtlichen, Polizei-, Justiz-, Finanz-, Verkehrsaspekten, unter Einbeziehung des Computer- und „High-Tech"-Terrorismus.

Soweit der Auswärtige Dienst keine Federführung in Fragen wahrnimmt, die Auswärtige Angelegenheiten berühren, werden Positionen der Bundesregierung nur nach enger Beteiligung und Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt festgelegt.

Der Auswärtige Dienst hat die Koordinierung nicht nur institutionell verbessert: Moderne Kommunikationsverbindungen ermöglichen es, Entwürfe und Dokumente ohne Umlaufzeiten direkt von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz zu übermitteln. Das erleichtert die praktische Koordinierung im Ressortskreis. Daran nehmen auch deutsche Auslandsvertretungen teil, die in das geschützte und sichere Kommunikationsnetz des Auswärtigen Dienstes voll einbezogen sind.

Die befristete Entsendung von Beamten der Länderressorts in die Europaabteilung des Auswärtigen Amts im Umfeld deutscher EU-Präsidentschaft erleichtert die Abstimmung mit den Landesregierungen.

4. Die Planung, Entwicklung und Umsetzung von Konzeptionen für die Auswärtigen Angelegenheiten ist zentraler Auftrag des Auswärtigen Dienstes. Er schöpft hierbei aus umfassender regionaler, institutioneller und funktionaler Befassung mit den Auswärtigen Angelegenheiten des Bundes und der kontinuierlichen Zuarbeit des weltweiten Netzes deutscher Auslandsvertretungen und der Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern, insbesondere der EU.

Außenpolitische Konzeptionen stehen in enger Wechselwirkung mit innen- und fachpolitischen Gesichtspunkten. „Reine" Außenpolitik wird unter den Bedingungen der Globalisierung immer seltener – ebenso wie „reine" Innen- oder Ressortpolitik. Nach außen und innen tragfähige Positionen der Bundesrepublik Deutschland können sich nur aus einer Abwägung der Gesichtspunkte aller beteiligten Bereiche ergeben. Dies bedingt eine enge gegenseitige Abstimmung zwischen Auswärtigem Dienst und den Innenressorts.

Jüngere Beispiele für konzeptionelle Initiativen des Auswärtigen Amts in den Auswärtigen Angelegenheiten des Bundes sind das Konzept der Osterweiterung der EU, das Asien- und Lateinamerikakonzept der Bundesregierung, außen- und sicherheitspolitische Initiativen wie z. B. der Vorschlag einer Transatlantischen Freihandelszone (TAFTA), das Aktionsprogramm gegen Personenminen oder die 10-Punkte-Initiative zur Nichtverbreitungspolitik. Auch die beim NATO-Gipfel in Madrid verabschiedete NATO-Rußland-Grundakte geht auf einen konzeptionellen Vorschlag des Bundesaußenministers zurück. Besonders deutlich ist die übergreifende Rolle des Auswärtigen Amtes in der Europapolitik: in allen Grundsatzfragen der Integration – Vertragsfortentwicklung, institutionelle Fragen, Erweiterung – ist das Auswärtige Amt federführend und konzeptionell gefordert.

Seinen konzeptionellen Auftrag nimmt das Auswärtige Amt auf allen Ebenen wahr. Zu übergreifenden Aufgabenstellungen trägt wesentlich sein Planungsstab bei, der vielfältige Erfahrungen und Sichtweisen integriert und neben Laufbahnbeamten des Auswärtigen Dienstes immer wieder auch Vertreter anderer Ressorts (BMVg, BMWi), Vertreter der Wissenschaft, Austauschbeamte aus EU- Staaten oder Vertreter der deutschen Wirtschaft umfaßt.

II. Außenwirtschaftsförderung

9. Ist die Dreiteilung der deutschen Außenwirtschaftsförderung (Botschaft, Außenhandelskammer – AHK, Bundesstelle für Außenhandelsinformation – BfAI) noch zeitgemäß?

Die Dreiteilung der deutschen Außenwirtschaftsförderung (Auslandsvertretung, Auslandshandelskammer und Bundesstelle für Außenhandelsinformation) hat sich bewährt. Die Bildung von Schwerpunkten der Arbeit der einzelnen „Säulen" erlaubt flexible Reaktionen auf die jeweilige Aufgabenstellung (z. B. makro- und mikroökonomische Beobachtung; Sektoren- und Branchenberichterstattung; Betreuung von Investoren und Firmen). Zentrales Element der deutschen Außenwirtschaftsförderung ist das AHK-Netz, das Unternehmen eine breite Palette moderner Dienstleistungen bietet; die BfAI liefert aktuelle marktspezifische Informationen; die Auslandsvertretungen sind Mittler im wirtschaftspolitischen Dialog der Regierungen, flankieren die Interessen deutscher Unternehmen im Gastland und sind Ansprechpartner für deren Einschätzung der Rahmenbedingungen.

10. Ließe eine evtl. Neuordnung unter dem Dach der Botschaft über die zu erwartenden Synergieeffekte hinaus ein abgestimmteres und effektiveres Vorgehen erwarten?

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß zu einer Neuordnung der Außenwirtschaftsförderung unter dem Dach der Botschaft. Das deutsche System der Außenwirtschaftsförderung arbeitet im Vergleich zu dem anderer Länder, die das Instrumentarium ihrer Außenwirtschaftsförderung stärker auf die Auslandsvertretungen konzentrieren, effizient und kostengünstig: Pro 1 000 Dollar Export gibt Deutschland im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern am wenigsten für die Außenwirtschaftsförderung aus. Eine Integration der privatwirtschaftlich organisierten bilateralen Auslandshandelskammern würde statt Synergieeffekten eher Probleme schaffen. Die unternehmensnahe Ausgestaltung des AKH-Netzes und die Verankerung in der Wirtschaft des Gastlandes machen die Einrichtungen zu Knotenpunkten bei der Unterstützung deutscher Unternehmen angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung in einer globalen Weltwirtschaft. Die Korrespondenten der BfAI recherchieren nach Vorgaben der Zentrale in Köln auf die Interessen deutscher Unternehmen ausgerichtete Informationen über Märkte und stimmen sich zur Vermeidung von Doppelarbeit mit den Auslandsvertretungen vor Ort ab.

Die Auslandsvertretungen haben dabei die Aufgabe, die Koordinierung aller Kräfte der Außenwirtschaftsförderung vor Ort (dazu gehören auch die Büros der Wirtschaftsförderungsgesellschaften von Bundesländern) sicherzustellen.

11. In welchem Umfang werden die AHK mit Bundesmitteln ausgestattet?

Die für das AHK-Netz vorgesehenen Mittel sind im Bundeshaushaltsplan 1997 bei Kapitel 09 02 Titel 686 82 „Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland" mitveranschlagt. Im Haushaltsplan 1998 sind zur Unterstützung der Außenhandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen 58,4 Mio. DM vorgesehen. Der Eigenfinanzierungsanteil der AHK betrug 1996 72 % und wird sich bis zum Jahr 2000 auf 75 % steigern.

12. Ist eine ausreichende Betreuung mittelständischer Unternehmen – beispielsweise durch die Einrichtung von Mittelstandsbeauftragten bei den jeweiligen Botschaften und AHK – sichergestellt?

Hauptzielgruppe der Außenwirtschaftsförderung sind mittelständische Unternehmen. Die Einrichtung von Mittelstandsbeauftragten ist aus Sicht der Bundesregierung deshalb nicht erforderlich.

Das Dienstleistungsangebot der AHK erleichtert in erster Linie kleinen und mittleren Unternehmen den Schritt auf ausländische Märkte. Auch die Auslandsvertretungen stehen mittelständischen Unternehmen in vielen, auch den Marktzugang betreffenden Fragen, mit ihren Wirtschaftsdiensten zur Verfügung. Die anderen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, z. B. die BfAI, die Auslandsmesseförderung, die Finanzierungsinstrumente, richten sich ebenfalls vor allem an mittelständische Unternehmen und werden von diesen auch genutzt. Die rege Nachfrage zeigt, daß das Instrumentarium marktnah funktioniert.

13. Sind die Zuständigkeiten der „drei Säulen" gegenwärtig zwecks Vermeidung von Überschneidungen hinreichend voneinander abgegrenzt, und besteht ausreichende Transparenz im Hinblick auf das jeweilige Leistungsangebot?

Die Aufgaben der Vertreter der „drei Säulen" sind durch Runderlaß des Auswärtigen Amts definiert und klar getrennt. Wichtig ist, daß zwischen ihnen enge Kontakte bestehen. Diese sind durch regelmäßige Abstimmungen in Deutschland und vor Ort ebenso gewährleistet wie die effiziente Verteilung der Aufgaben. Die Transparenz des Leistungsangebotes wird laufend überprüft und verbessert. Dabei helfen zunehmend moderne Kommunikationsmittel wie z. B. das Internet.

14. Sind die genannten Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Globalisierung und Internationalisierung in angemessenem Umfang ausgebaut worden?

Die weltweite Unterstützung deutscher Unternehmen ist ein zentrales Ziel der Bundesregierung. Ihm dient der Ausbau unseres Dienstleistungsinstrumentariums zur Förderung unserer außenwirtschaftlichen Interessen. Hierbei setzt die Bundesregierung regionale Schwerpunkte, z. B. in Asien, in Lateinamerika und nicht zuletzt in Europa. Durch Stärkung und Bündelung des Instrumentariums kann unser Außenwirtschaftsförderung weitere Synergieeffekte für die deutsche Wirtschaft erbringen.

Trotz stetig wachsender Aufgaben sind die Möglichkeiten der Bundesregierung durch Haushaltszwänge begrenzt. Der weitere Ausbau des Außenwirtschaftsinstrumentariums kann daher nur schrittweise und entsprechend der dringendsten Nachfrage erfolgen. Dies gilt auch für die Neustrukturierung der Wirtschaftsdienste unserer Auslandsvertretungen, die noch nicht im wünschenswerten Umfange vollzogen werden kann. Auch das weltweite Netz unserer Außenhandelskammern und das Korrespondentennetz der BfAI wurde in den vergangenen Jahren der Nachfrage angepaßt. Ein Ausbau war nur in Schlüsselregionen wie z. B. in Mittel- und Osteutopa, Rußland, in Zentralasien und China möglich. AHK finden sich heute weltweit in 75 Ländern; in diesen Ländern erzielen deutsche Unternehmen 97 % ihres weltweiten Geschäfts. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Instrumente der

Außenwirtschaftsförderung auch auf weitere für die deutsche Wirtschaft wichtige Märkte zu erweitern.

15. Sind eine zufriedenstellende Koordinierung, sowie ein dauerhafter Austausch mit deutschen Unternehmen vor Ort gewährleistet?

Die Koordinierung zwischen Auslandsvertretungen, AHK und BfAI-Korrespondenten einerseits und deutschen Unternehmern andererseits funktioniert. An vielen Vertretungen ist die Wirtschaftsförderung zur Hauptaufgabe geworden. In aller Regel ist ein dauerhafter und intensiver Austausch mit deutschen Unternehmen institutionalisiert (z. B. jour fixe auf Botschafter-Vorstandsebene; regelmäßige Wirtschaftstreffen der Wirtschaftsreferenten mit den Geschäftsführern der vor Ort vertretenen deutschen Firmen, Mitgliederveranstaltungen der AHK unter Beteiligung der Auslandsvertretungen). Dazu kommen Koordinierungen auf europäischer Ebene.

16. Ist die Liquidierung von Dienstleistungen über Gebührensätze – wie derzeit bereits von den AHK praktiziert – auch für die Wirtschaftsabteilungen der Botschaften ein gangbarer Weg?

Die Abrechnung für Kosten von Dienstleistungen über Gebührensätze ist für die Auslandsvertretungen im Wirtschaftsbereich nur z. T. praktikabel. Bereits jetzt gilt für bestimmte Dienstleistungen die Gebührenpflicht. Für andere, wie z. B. handelspolitische Interventionen oder Hintergrundgespräche zum politischen Umfeld, sind Gebühren schwer zu bemessen und wären im Sinne größtmöglicher Förderung beim Markteintritt besonders des Mittelstandes auch nicht zu vertreten.

17. Ist das im Zuge der europäischen Einigung entstehende Rationalisierungspotential durch eine Zusammenlegung einzelner Teilgebiete der Außenwirtschaftsförderung, ggf. aber auch ganzer Vertretungen, optimal ausgeschöpft worden?

Bestehen weitergehende Bestrebungen in diese Richtung?

Die Zusammenlegung einzelner Teilgebiete der Außenwirtschaftsförderung mit den entsprechenden Stellen anderer EU-Mitgliedstaaten stößt schnell an Grenzen, da deutsche Firmen in der Regel in Konkurrenz zu Unternehmen aus anderen EU- Mitgliedstaaten stehen. Aus diesem Grunde kommt für sie nur eine Zusammenarbeit mit deutschen Stellen der Außenwirtschaftsförderung in Frage. Bewährt hat sich jedoch die Wahrnehmung handelspolitischer Interessen im Rahmen der EU-Kompetenzen auf europäischer Ebene, sei es durch Abstimmung der am Ort befindlichen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten, sei es durch die Delegation der Europäischen Kommission, z. B. bei Verstößen gegen WTO-Regeln und nichttarifäre Handelshemmnisse. In vielen Staaten, in denen die Kommission eine Delegation unterhält, koordiniert sich die Wirtschaft in europäischen Fachkomitees mit gutem Erfolg und nutzt die Informationen der Delegation der Kommission über die Handelspolltik des Gastlandes. Die deutsche Außenwirtschaftsförderung hat ihr Instrumentarium streng an der Kompetenzverteilung zwischen der Kommission und den EU-Mitgliedstaaten ausgerichtet.

III. Verwaltungsstruktur

18. Wurden moderne Verwaltungskonzeptionen wie die Schaffung flexibler, unhierarchischer Teamstrukturen – auch über Abteilungs- und Ressortgrenzen hinweg – umgesetzt?

Das Auswärtige Amt hat eine Reihe von Erfahrungen mit der Schaffung flexibler Teamstrukturen, insbesondere in Arbeitsgruppen und -stäben gemacht. So hat es z. B. Arbeitsgruppen für die Vorbereitung der Präsidentschaften im Rahmen der EU oder für die operative und konzeptionelle Vorbereitung der Regierungskonferenz zur Fortentwicklung der EU begründet. Des weiteren existieren z. B. Arbeitsstäbe für Humanitäre Hilfe und Menschenrechte oder für Zukunftsperspektiven des Auswärtigen Dienstes. Im Oktober hat das Auswärtige Amt den Arbeitsstab „Controlling im Auswärtigen Dienst" eingerichtet, der die Controlling-Pilotprojekte des Auswärtigen Amts im In- und Ausland betreut (vgl. auch Antworten zu Fragen 23 u. 24); das Konzept wurde von einem im Spätherbst 1995 eingerichteten Controlling-Projektteam aus Mitarbeitern des Auswärtigen Amts und einer privaten Beratungsfirma ausgearbeitet.

Die Erfahrung mit Arbeitsstäben und Teams ist positiv, da es in der Regel gelingt, mit schlanken Strukturen klar definierte Projekte zu betreiben und dabei abteilungsübergreifend Ressourcen und Expertise einzubinden.

Hierarchiefreiheit war für das Controlling-Projektteam gegeben, die ad hoc eingerichteten Krisenstäbe im Auswärtigen Amt genießen sie weitgehend. Wegen seiner politischen Verantwortlichkeit als Regierungsressort ist aus Sicht des Auswärtigen Amts Hierarchiefreiheit jedoch allenfalls für „Think tank"-ähnliche Operationen sinnvoll.

19. Sind der Ausbau des mittleren Dienstes sowie die Verbesserung des Stellenkegels in den Auslandsvertretungen in ausreichendem Maße erfolgt?

Der Ausbau des mittleren Dienstes ist in Zeiten globaler Stellenkürzungen nicht möglich. Dasselbe gilt für die Auslandsvertretungen. Da die Stellenkürzungen kegelgerecht durchzuführen sind, verschlechtern sich die Stellenstrukturen laufend anstatt sich zu verbessern.

20. Wäre eine verstärkte Privatisierung von Teilen des Auswärtigen Dienstes ein erfolgversprechendes Mittel der Kostenreduzierung?

    Inwieweit wäre eine solche Auslagerung – gerade auch im Konsularbereich – denkbar, ohne die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden?

    Mit welchen weiteren Problemen wäre im Falle eines konsequenten Einsatzes von Ortskräften zu rechnen?

Im Inland werden anläßlich des Regierungsumzugs für die Servicebereiche der Ministerien Privatisierungsmöglichkeiten geprüft. Das Auswärtige Amt ist beim Projekt „Überprüfung der Sprachendienste" federführend und beteiligt sich an den Pilotprojekten Zentralisierung der Technischen Dienste in Berlin und Gebäudebewirtschaftung (Rationalisierung und Privatisierung am Standort Bonn).

Umsetzungsvorschläge bezüglich des Sprachendienstes betreffen die Prüfung einer Teilzentralisierung der Sprachendienste der Ressorts und des Bundestages (wobei der Sprachendienst des Auswärtigen Amts gemäß Empfehlung des Gutachters unverändert bliebe), die Neustrukturierung der Registratur des Sprachendienstes sowie Ablaufoptimierungen. Von Privatisierungsempfehlungen sah der Gutachter ab, da die Kosten zum Teil erheblich über jenen der im öffentlichen Dienst beschäftigten Dolmetscher und Übersetzer lägen.

Erste Empfehlungen des Lenkungsausschusses Verwaltungsorganisation für eine Reihe von Service-Bereichen im Inland beabsichtigt das Auswärtige Amt, für Berlin umzusetzen, so

— in Berlin auf eigene Druckereien zu verzichten,
— die Service-Bereiche Schriftguterstellung bzw. Schriftgutverwaltung zusammenzufassen;
— die gebäudetechnischen Leistungen für die vom Umzug betroffenen Bundesliegenschaften in Berlin zentral an einen privaten Dienstleister zu vergeben,
— alle Gebäudebewirtschaftungsleistungen – soweit nicht Kernaufgaben/Eigentümerfunktionen der Bauverwaltung betroffen sind – zu privatisieren.

Die Empfehlung, den ärztlichen Dienst der obersten Bundesbehörden auf Sicht zu privatisieren, ist für den Gesundheitsdienst des Auswärtigen Amts angesichts der mit der Auslandstätigkeit verbundenen Besonderheiten des Bestandsschutzes gemäß § 17 GAD nicht relevant.

Weitere Privatisierungsmöglichkeiten werden derzeit noch in den zuständigen Gremien der Bundesregierung geprüft. Für das Ausland untersucht das Auswärtige Amt im Benehmen mit dem Bundesministerium der Justiz die Möglichkeit einer stärkeren Heranziehung niedergelassener Rechtsanwälte und Notare bei traditionellen Beurkundungsaufgaben der Botschaften und Konsulate. In Frage kommt vor allem die Übertragung von Amtshandlungen nach den §§ 10 bis 12 des Konsulargesetzes, d. h. die in der Praxis häufige Beglaubigung von Unterschriften und Kopien, die Niederschrift von Willenserklärungen im Zusammenhang mit Rechtsgeschäften, die Grundstücke im Inland betreffen, die Anerkennung einer Vaterschaft oder die Abnahme eidesstattlicher Versicherungen im Zusammenhang mit Erbscheinsanträgen. Eine Verlagerung ist zunächst nur für den EU-Raum ins Auge gefaßt, wo Personen, die im deutschen Recht kundig sind und entsprechende Prüfungen abgelegt haben, in ausreichender Zahl anzutreffen sind. Sie müssen z. B. in der Lage sein, die bei Beurkundungen notwendige Belehrung über deutsches Recht zu erteilen. Gute Erreichbarkeit, Sprachkundigkeit in erforderlichem Umfang, Angemessenheit der Kosten und Anerkennung ihrer Amtshandlungen durch inländische Behörden und Gerichte sind weitere Voraussetzungen.

Erste Untersuchungen hierzu sind 1997 eingeleitet worden. Die Prüfung der rechtlichen Umsetzbarkeit sowie Erhebungen über die tatsächlichen Gegebenheiten werden fortgesetzt bzw. vorbereitet.

21. Käme eine Vergabe von Führungspositionen auf Zeit der Effizienz des Auswärtigen Dienstes entgegen?

Der Auswärtige Dienst praktiziert die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit de facto schon durch das Rotationsprinzip (s. Antwort zu den Fragen 1 und 3). Es dient der Qualität des Dienstes, folgt aber auch angesichts der je nach Land unterschiedlichen Qualität der Auslandsposten personalwirtschaftlichen Notwendigkeiten.

22. Inwieweit könnte die Stärkung der einzelnen Auslandsvertretungen, vor allem im Bereich der Verwaltung von Haushaltsmitteln, zur Kostenoptimierung beitragen?

Das Auswärtige Amt hat die Eigenverantwortung der Auslandsvertretungen bei der Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel seit 1996 schrittweise im Rahmen der Möglichkeiten des Haushaltsrechts bereits wesentlich gestärkt.

1996 konnten die Auslandsvertretungen erstmals die wichtigsten Titel der sächlichen Verwaltungsausgaben um bis zu 20 % des Ansatzes gegen Einsparungen bei einem oder mehreren dieser Titel verstärken. Aufgrund der einhellig positiven Resonanz der Auslandsvertretungen und der ebenfalls positiven Erfahrungen in der Zentrale wurde 1997 diese Möglichkeit auf weitere Haushaltsstellen ausgeweitet und der Prozentsatz auf 30 % angehoben. Diese Maßnahmen haben zu einem weiteren Abbau von Verwaltungsaufwand geführt, da Schriftverkehr mit der Zentrale und Verzögerungen durch Mittelnachforderungen wegfielen.

Aufgrund der durch das Haushaltsgesetz 1998 für die Verwaltungskapitel geschaffenen Flexibilisierung wurde den Auslandsvertretungen bei sämtlichen ihnen zur Eigenbewirtschaftung zugewiesenen Verwaltungsausgaben die volle gegenseitige Deckungfähigkeit sowie die Möglichkeit der überjährigen Verfügbarkeit nicht verausgabter Mittel eingeräumt.

Bei seit Jahren knappen Mitteln sollen die Auslandsvertretungen damit insbesondere

— in die Lage versetzt werden, neue Probleme im Haushaltsvollzug selbst zu lösen;
— Anreize erhalten zu wirtschaftlicherem Ausgabeverhalten, u. a. durch eine über das Haushaltsjahr hinausgehende Planung.

Dabei wird auch mit Einsparungen gerechnet, die zur Erbringung der dem Auswärtigen Amt für seine Verwaltungskapitel auferlegten Effizienzrendite beitragen werden.

Das Auswärtige Amt ist auch weiterhin bemüht, Haushaltsreformmaßnahmen zur Erleichterung und Vereinfachung der täglichen Arbeit im In- und Ausland zu nutzen, ohne dabei die notwendige Haushaltstranparenz zu beeinträchtigen.

23. Welche Erkenntnisse hat das Projekt CAD – Controlling für den Auswärtigen Dienst – im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten des Controlling im Auswärtigen Amt, die Erarbeitung von Verfahren zur Leistungsmessung im politisch-strategischen und operativen Bereich und die Erstellung umfassender Kosten-Leistungsrechnungen mit dem Ziel der Kostentransparenz zur Optimierung des Ressourceneinsatzes und der Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortlichkeit gebracht?

Das Auswärtige Amt hat ein neues Steuerungsmodell für den Auswärtigen Dienst initiiert und – unterstützt vom Bundesministerium der Finanzen – zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen das Konzept für ein „Controlling im Auswärtigen Dienst“ entwikkelt. Das vorgelegte Konzept schlägt für alle Leistungsbereiche des Auswärtigen Dienstes eine konsequent an Prioritäten und Zielen orientierte neue Form der Steuerung von Leistungen und Ressourcen vor. Es berücksichtigt moderne Steuerungsverfahren der Privatwirtschaft, ist aber auf die spezifischen Anforderungen und Strukturen des Auswärtigen Dienstes abgestimmt.

Die Vorschläge sehen vor, die Leistungen des Auswärtigen Dienstes systematisch mit den im Haushaltsplan etatisierten Ressourcen zu verknüpfen. Grundlage der Steuerung ist ein jährlicher – mit dem Haushaltsverfahren synchronisierter – strategischer Planungs- und Budgetierungsprozeß. In diesem jährlichen Verfahren werden die für den Auswärtigen Dienst geltenden Prioritäten zunächst auf Leitungsebene überprüft und neu festgelegt. Unter Einbeziehung des gesamten Dienstes werden dann die Leistungen und Ressourcen des Dienstes entsprechend den Zielvorgaben der Leitung budgetiert. Die laufende Steuerung ermöglicht ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Berichtssystem, das die Leistungs- und Kostenstrukturen des Auswärtigen Dienstes kontinuierlich erfaßt und sie transparent macht. Dies erleichtert es, die Leistungen des Dienstes auch in Anpassung an aktuelle politische Prioritäten ziel- und kostenorientiert zu steuern.

Das Controlling-Konzept greift die von der Bundesregierung geplanten, z. T. auch bereits umgesetzten haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsmaßnahmen auf. Es strebt vor allem für die Auslandsvertretungen eine verstärkte dezentrale Ressourcenverwaltung an. Eine tragfähige Bewertung der vorgeschlagenen Verfahren und Neuansätze wird erst nach der praktischen Erprobung in Pilotprojekten möglich sein (vgl. Antwort zu Frage 24). Betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerungsverfahren haben sich allerdings bereits in anderen Auswärtigen Diensten (z. B. Neuseeland, Großbritannien, Kanada) bewährt.

24. Ist mit der flächendeckenden Einführung des Controlling-Systems zu rechnen, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt?

Das Auswärtige Amt erprobt das erarbeitete Controlling-Konzept derzeit in 14 Pilotprojekten aus allen – auch den politischen – Leistungsbereichen des Dienstes. In der ca. einjährigen Pilotphase wird das vom Berater vorgeschlagene Steuerungsmodell unter Einsatz eines modernen Datenverarbeitungssystems getestet. Sowohl Fachkonzept wie auch empfohlene IT-Systemunterstützung sollen auf Praktikabilität und Funktionalität für die besonderen Zwecke des Auswärtigen Dienstes überprüft werden.

Nach Abschluß der Erprobungsphase (Anfang 1999) wird das Fachkonzept einer eingehenden Revision unterzogen, grundsätzlich bewertet und erforderlichenfalls auf Grundlage der in den Pilotprojekten gesammelten Erfahrungen angepaßt. Bei entsprechender Bewährung soll das neue Steuerungssystem innerhalb von 5 Jahren flächendeckend eingeführt werden.

25. Ist infolge der geringen Anzahl von Neueinstellungen mit einer Überalterung des Auswärtigen Dienstes zu rechnen?

Die geringe Anzahl von Neueinstellungen führt zwangsläufig zu Verzerrungen im Altersaufbau des Auswärtigen Amtes. Überdies bewirken Stellenkürzungen eine drastische Verlangsamung der beamtenrechtlichen Anstellungen und Beförderungen, mit allen nachteiligen Folgen für eine leistungsgerechte Weiterführung der Bediensteten, ihre Motivation und für die generelle Attraktivität des Auswärtigen Dienstes bei leistungsstärkeren Nachwuchskräften.

26. Wird die Schließung kleinerer Vertretungen und deren Zusammenfassung im regionalen Verbund zu einer größeren Botschaft gegenwärtig in Erwägung gezogen?

27. Welche Planungen gibt es für „GASP-Botschaften“?

Könnte die Zusammenlegung verschiedener Funktionen mit den Botschaften anderer EU-Staaten zu signifikanten Ergebnissen und Einsparungen führen?

Einschneidende Einsparungen haben den Stellenbestand des Auswärtigen Amts in den Jahren 1993 bis 1998 fast auf den Stand von vor der Wiedervereinigung reduziert. Dies zwang das Auswärtige Amt dazu, eine Reihe von Auslandsvertretungen zu schließen, so u. a. die Generalkonsulate Córdoba, Concepción, Lüttich, Fünfkirchen, Edmonton, Durban, Salzburg, Lille, Nancy, Palermo, Johannesburg, Göteborg, Antwerpen und Graz. Verschiedene andere Generalkonsulate wurden zu Außenstellen der jeweiligen Botschaft herabgestuft (Amsterdam, Casablanca, Porto). Einige Botschaften sind wegen bürgerkriegsähnlicher Zustände geschlossen worden oder derzeit nicht operativ, so Bangui, Brazzaville, Freetown, Mogadischu und Monrovia. Regionalbotschaften gibt es bisher nicht und werden derzeit auch nicht angestrebt. Jedoch sind eine Reihe von Botschaftern in Nachbarstaaten doppelakkreditiert, in denen z. T. eine minimale deutsche Infrastruktur (z. B. in N'Djamena, Praia) vorgehalten wird.

Gleichzeitig bemüht sich das Auswärtige Amt, alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern auszuschöpfen. Der Europäische Rat hat im November 1995 eine „Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Unterbringung diplomatischer und konsularischer Vertretungen" getroffen. Bei der gemeinsamen Unterbringung können u. a. Räumlichkeiten, Mobiliar sowie alle unterstützenden Dienste gemeinsam genutzt werden, wenn dies für eine wirtschaftlichere und effizientere Verwaltung nützlich ist. Wichtigstes Beispiel eines Gemeinschaftsprojekts ist die angestrebte Zusammenlegung der künftigen Vertretungen am nach Abuja verlegten Regierungssitz Nigerias. Planungsarbeiten für die gemeinsame Unterbringung der Botschaften von 8 Mitgliedstaaten sowie der Delegation der Kommission laufen.

Bilateral wurde insbesondere mit Frankreich die Zusammenarbeit in den letzten Jahren intensiviert. So stellt Frankreich in Praia auf den Kapverdischen Inseln die gebäudemäßige und administrative Infrastruktur seiner Botschaft für den deutschen Geschäftsträger zur Verfügung, der folglich ohne eigenes Verwaltungspersonal arbeiten kann. In Chisinau ist eine gemeinsame Unterbringung der Botschaften Deutschlands und Frankreichs geplant, in Almaty ist sie für die Botschaften Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens verwirklicht. In Reykjavik sind die deutsche und britische Botschaft in einem Gebäude untergebracht, gleiches ist für 1998 in Quito geplant; in Lima wurde eine gemeinsame Visastelle eingerichtet. Weiterhin ist in Daressalam die gemeinsame Unterbringung der Botschaften Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande und der Delegation der Kommission in Planung.

Die EU-Ratsarbeitsgruppe für Verwaltungsfragen behandelt regelmäßig die Frage, in welchen Einzelfällen eine gemeinsame Unterbringung sinnvoll ist, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu steigern.

„GASP-Botschaften" im Sinne einer zwischen Partnern aufgeteilten Erledigung von politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Aufgaben sind in der EU rechtlich noch nicht möglich.

28. Wie rechtfertigt die Bundesregierung – vor dem Hintergrund des verschärften internationalen Wettbewerbs – den entgegen ihrer Zusage im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst weiterhin unterbliebenen, die Funktionsfähigkeit des Auswärtigen Amts erheblich beeinträchtigenden Ausbau der viel zu niedrigen Personalreserve (unter 1 % anstatt der erforderlichen 8 bis 10 %)?

Das Auswärtige Amt betont seit Jahren nachdrücklich die Notwendigkeit einer angemessenen Personalreserve, die seit 1990 auch gesetzlich verankert ist (§ 6 GAD). Die im Haushalt 1998 vorgesehene Erhöhung um elf Stellen ist in keiner Weise ausreichend.

Bei der Personalreserve geht es nicht um eine Privilegierung des Auswärtigen Dienstes gegenüber anderen Ressorts. Reservestellen decken vielmehr einen Bedarf ab, der in der herkömmlichen Stellenstruktur nicht berücksichtigt werden kann, so insbesondere die Vorbereitung auf neue Dienstposten, die Sprachausbildung und den Einsatz von Mitarbeitern des Auswärtigen Dienstes in internationalen Missionen (insbes. Friedensmissionen, Monitoring u. ä.). Sie ist Element der Stellenstruktur auch anderer Auswärtiger Dienste. So verfügt der britische Auswärtige Dienst – der weniger Austandsvertretungen als die Bundesrepublik Deutschland unterhält – über mehr als 350 Reservestellen („margin"). Der Zusatzbedarf, der dem Auswärtigen Dienst in etwa vergleichbare Möglichkeiten öffnen würde, liegt bei etwa 6 % des Stellenbestands des Auswärtigen Amts. Einer Realisierung stand bisher das auch vom Deutschen Bundestag unterstützte Personalkürzungsprogramm entgegen.

IV. Attachéauswahl und -ausbildung

29. Ist die im Vergleich zu Ausbildungslehrgängen anderer europäischer Länder wie Italien, Frankreich und Spanien, aber auch kleinerer Länder wie Irland übermäßig lange, aufwendige und kostspielige Attachéausbildung des Auswärtigen Amts durch den Vorteil gleichmäßig gut ausgebildeter Generalisten zu rechtfertigen?

Gerade in einer Zeit, in der die Welt sich schneller und grundlegender als je zuvor verändert, kann der Auswärtige Dienst nicht auf eine Ausbildung verzichten, die den besonderen Bedürfnissen des Auswärtigen Dienstes gerecht wird. Die Vervielfältigung und Komplexität der außenpolitischen Betätigungsfelder erfordert eine praxisnahe, intensive und spezialisierte Vorbereitung auf den späteren Beruf. Die ein- respektive zweijährige Attachéausbildung ist keine Verlängerung der akademischen Ausbildung, sondern besteht überwiegend aus berufspraktischen Übungen und

Praktika. Aktuelle Schwerpunktthemen wie die Förderung unserer Exportwirtschaft und die Sicherung des Standortes Deutschland, Medientraining (Public diplomacy), multilaterale Verhandlungsdiplomatie, Europa und ausländerrechtliche Fragestellungen ergänzen traditionelle Ausbildungsinhalte wie Fremdsprachen, Geschichte, Politik, Volkswirtschaft, Völkerrecht und Konsularrecht (Dienstleistungen für Deutsche im Ausland).

Ausbildung ist kein Luxus. Gerade in Zeiten sich verknappender personeller und finanzieller Ressourcen muß das Auswärtige Amt – ebenso wie die Wirtschaft – der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter hohe Priorität einräumen, um auch künftig angesichts der weiter wachsen globalen Anforderungen bestehen zu können.

Der hohe Stellenwert von Aus- und Fortbildung wird auch von den meisten anderen Auswärtigen Diensten anerkannt. Es trifft zu, daß die Mehrzahl unserer europäischen Partner eine kürzere Attachéausbildung betreibt. Die fehlende Ausbildung wird jedoch in der Regel später im Rahmen längerer Freistellungen nachgeholt. Kostengünstiger ist dieses System nicht, denn die Freistellung eines vollbezahlten Beamten ist teurer als die Ausbildung eines Attachés, der nur Anwärterbezüge erhält.

30. Könnten durch die vermehrte Anwendung von „Training on the Job"-Programmen sowie verschärfte Anforderungen im Hinblick auf die Vorbildung der Attachés, die Ausbildung nennenswert verkürzt und somit erhebliche Kostenersparnisse herbeigeführt werden?

Der Wechsel von Theorie und Praxis (Training on the Job) im Rahmen der zweijährigen Attachéausbildung hat sich bewährt. Die Komplexität und Vielfalt der außenpolitischen Fragestellungen sowie die große Bandbreite des im Gesetz über den Auswärtigen Dienst festgelegten Dienstleistungsangebots unserer Auslandsvertretungen erfordern umfangreiche Fachkenntnisse, die auch durch Unterricht und Leistungsnachweise vermittelt und festgestellt werden müssen. Angesichts der dünnen Personaldecke des Auswärtigen Dienstes muß auch ein Berufsanfänger auf seinem ersten Auslandsposten an einer kleineren Auslandsvertretung ohne weitere Vorbereitung sämtliche Aufgabengebiete aus dem Stand übernehmen können. Ein Kulturreferent in einem Entwicklungsland muß beispielsweise neben seiner eigentlichen Tätigkeit auch in der Lage sein, einen Vortrag über den Euro zu halten, einen deutschen Unternehmer über Investitionsmöglichkeiten im Gastland zu beraten oder einen Erbscheinsantrag zu beurkunden.

Die Anforderungen an die Vorbildung der Attachés wurden durch die Einführung eines Vorverfahrens 1994 deutlich verschärft: Zum schriftlichen Auswahlverfahren werden praktisch nur noch Kandidaten zugelassen, die neben dem Studium über eine Zusatzqualifikation (Auslandsaufenthalt, Zweitstudium, Berufserfahrung, Kenntnis schwieriger Sprachen) verfügen. Dennoch kann nach den bisher vorliegenden Erfahrungen auf die amtseigene Ausbildung nicht verzichtet werden.

31. Wie erklärt sich der im Vergleich zu den USA und Großbritannien übermäßig hohe Juristenanteil im Auswärtigen Dienst?

Im Auswärtigen Dienst gibt es keine Juristenquote. Das Auswahlverfahren ist eine Bestenauslese. Es steht allen Bewerbern offen, die ein in Deutschland anerkanntes wissenschaftliches Hochschulstudium absolviert haben. Der Juristenanteil, der bei den Neueinstellungen vor über 20 Jahren teilweise noch über 50 % lag, sank seit Beginn der 80er Jahre auf etwa 30 %. Ein weiteres Absinken würde die Funktionsfähigkeit des Auswärtigen Dienstes beeinträchtigen, da der Gesetzgeber im Konsulargesetz und im Gesetz über den Auswärtigen Dienst die umfassende Zuständigkeit unserer Auslandsvertretungen auch für solche juristischen Aufgaben festgelegt hat, für die in der Regel richterliche Befugnisse oder eine besondere konsularische Ermächtigung gegeben sein müssen.

32. Führt die quantitative Juristenprädominanz im höheren Auswärtigen Dienst zu einer – ggf. unbewußten – Bevorzugung juristischer Kandidaten bzw. zu einer unverhältnismäßig starken juristischen Orientierung des Auswahlverfahrens und der Attachéausbildung?

Von einer quantitativen Juristenprädominanz kann heute nicht mehr gesprochen werden. Das Auswahlverfahren für den höheren Auswärtigen Dienst orientiert sich an dem Anforderungsprofil für den späteren Beruf. Im schriftlichen Teil müssen neben Sprachprüfungen und einem politischen Aufsatz Testfragen aus den Gebieten Allgemeinwissen, Geschichte/Politik, Wirtschaft und Staats-, Völker- und Europarecht beantwortet werden. In der Regel erzielen Juristen, Wirtschaftswissenschaftler, Historiker und Politologen die besten Testergebnisse.

33. Gibt es Bestrebungen, das im Vergleich zu anderen Auswärtigen Diensten überdurchschnittlich hohe Einstellungsalter im höheren Auswärtigen Dienst abzusenken, und wenn ja, welcher Art?

Das durchschnittliche Einstellungsalter im höheren Auswärtigen Dienst beträgt derzeit 29 Jahre. Das Auswärtige Amt ist an einer Verjüngung interessiert. Das im Vergleich zu vielen anderen auswärtigen Diensten höhere Einstellungsalter erklärt sich jedoch vor allem durch die lange Studiendauer in Deutschland und den Wehrdienst, in zweiter Linie durch die für den Dienst nützlichen und im Auswahlwettbewerb oft entscheidenden Zusatzqualifikationen (Auslandsstudium, zusätzliche Sprachkenntnisse, Berufserfahrung).

34. Kann die charakterliche Eignung für den Auswärtigen Dienst in der offiziellen Atmosphäre einer Zulassungsprüfung vor einem Auswahlausschuß hinreichend sicher festgestellt werden?

Das zweitägige mündliche Auswahlverfahren wird in der Form eines Assessment Centers nach den neuesten wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen unter Beteiligung von Psychologen einer externen Personalberatungsgesellschaft durchgeführt. Der persönliche Eignungstest dient auch dazu, die Belastbarkeit und emotionale Stabilität als wichtige Voraussetzungen für den späteren Beruf zu testen, dessen Alltag immer häufiger von Krisensituationen bestimmt wird. Die anschließende zweijährige Ausbildungszeit als Beamter auf Widerruf bietet im übrigen ausreichend Gelegenheit, die charakterliche und persönliche Eignung der Attachés sowie ihre soziale Kompetenz in der Praxis festzustellen und mögliche Fehlentscheidungen bei der Einstellung zu korrigieren.

35. Wird der voranschreitenden Globalisierung und Internationalisierung durch eine verstärkte Betonung von Wirtschafts- und Außenwirtschaftsfragen im Rahmen der Attachéaus- und -fortbildung in hinreichendem Maße entsprochen?

Werden auch weitere zukünftig an Bedeutung gewinnende Fragestellungen, wie beispielsweise die des Umweltschutzes, der Migrationsbewegungen und der internationalen humanitären Hilfe, der Menschen- und Minderheitenrechte, verstärkt berücksichtigt?

Außenwirtschaftspolitik und -förderung sowie die Sicherung des Standortes Deutschland gehören zu den wichtigsten Schwerpunktaufgaben bei der Auswahl und Ausbildung des diplomatischen Nachwuchses: Die vierwöchige theoretische Grundausbildung (Schwerpunkt internationale Handels- und Finanzfragen) wird ergänzt durch ein zweiwöchiges Seminar, in dem gemeinsam mit Führungskräften aus der Wirtschaft und den Verbänden anhand konkreter Fallbeispiele ein praxisnahes und bedarfsgerechtes Dienstleistungskonzept zur Außenwirtschaftsförderung erarbeitet wird. Zusätzlich absolvieren die Attachés zwei dreiwöchige Wirtschafts-Stagen in einem Unternehmen/ Kammer im Inland und im europäischen Ausland. Darüber hinaus werden Regionalseminare mit wirtschaftspolitischen Schwerpunkten durchgeführt. 1996 nahmen erstmals zwei Attachés an der Asien-Pazifikkonferenz der deutschen Wirtschaft in New Delhi teil. Das Wirtschaftsprogramm wird gegenwärtig weiter ausgebaut. Unternehmen wurde angeboten, gemeinsame Wirtschaftsseminare für jüngere Führungskräfte und Attachés durchzuführen.

Die Inhalte der Ausbildung werden laufend aktualisiert. Fragen des Umweltschutzes, der Migrationsbewegungen und der internationalen humanitären Hilfe sowie der Menschen- und Minderheitenrechte sind fester und wichtiger Bestandteil des Ausbildungsprogramms.

36. Wäre das britische Modell eines „sabbatical year for study, updating, research ..." – losgelöst von der Problematik der ohnehin zu knappen Personalreserve – auch für das Auswärtige Amt ein denkbarer Weg zur Verbesserung der Vorbereitung der Attachés und zu ihrem damit verbundenen effektiveren Einsatz?

Angesichts knapper Haushaltsmittel und gänzlich unzureichender Personalreserve ist es gegenwärtig nur möglich, jährlich ein bis zwei Beamte zu einem längeren Fortbildungs- und Forschungsaufenthalt in die USA (Harvard-Programm, Fletcher School of Law and Diplomacy) oder nach Großbritannien (Royal College of Defence Studies) zu entsenden.

Auch bei optimaler Ausbildung bleiben die Beamten des Auswärtigen Dienstes in einer sich immer schneller verändernden Welt in besonderem Maße zum lebenslangen Lernen verpflichtet. Der Fortbildung kommt daher eine ständig wachsende Bedeutung zu. So wurde die Anzahl der Fortbildungsveranstaltungen in den letzten Jahren laufend erhöht. In diesem Zusammenhang wäre es auch wünschenswert, wenn mehr Kollegen nach angelsächsischem Vorbild ein „mid-career sabbatical year" angeboten werden könnte. Um den Nutzen zu optimieren, sollte ein solches Studienjahr aber erst nach mehrjährigem Einsatz in der Praxis erfolgen. Ein Sabbatical anstelle oder unmittelbar im Anschluß an die Attachéausbildung wäre dagegen nur eine Verlängerung des ohnehin schon – im internationalen Vergleich – überdurchschnittlich langen akademischen Studiums. Es hat sich daher als effizienter erwiesen, die jungen Nachwuchsdiplomaten im Rahmen der Attachéausbildung zunächst in eigener Regie praxisorientiert an die Problemfälle und Aufgabengebiete der deutschen Außenpolitik heranzuführen.

37. Werden im Auswärtigen Amt Vorbereitungen für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Auswärtigen Dienstes getroffen?

Wird mittelfristig mit einer solchen Entwicklung gerechnet?

Hat die Attachéausbildung der Entwicklung von der klassischen bilateralen Diplomatie hin zu einer stärkeren Multilateralisierung der Außenpolitik gerade auch im europäischen Rahmen hinreichend Rechnung getragen?

Auf deutsche Initiative wurde im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 1995 ein Konzept zur verstärkten EU-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Diplomatenausbildung verabschiedet. Das Auswärtige Amt hat bereits seine Europa-Seminare im Rahmen der Attachéausbildung für Teilnehmer aus den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission geöffnet. Umgekehrt entsendet es Attachés zu entsprechenden Lehrveranstaltungen nach Brüssel und in die übrigen Hauptstädte. Die Ausbildungsabschnitte Europa und multilaterale Diplomatie wurden erheblich ausgebaut. Die Attachés erhalten darüber hinaus Ge-

legenheit, selbst an Verhandlungen im EU- und VN-Bereich vor Ort mitzuwirken.

Durch eine Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren Auswärtigen Dienst im Jahr 1997 wurde ausdrücklich klargestellt, daß die „Europafähigkeit" zum Anforderungsprofil des Auswahlverfahrens und der Laufbahnprüfung für die Attachés gehört.

Auch wenn es gegenwärtig noch keine konkreten Überlegungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Auswärtigen Dienstes gibt, bemüht sich das Auswärtige Amt darum, den bestehenden Personalaustausch auch im Ausbildungsbereich weiter auszubauen.

V. Repräsentanz bei internationalen Organisationen, Attraktivität des Auswärtigen Dienstes

38. Wie weit sind die Bestrebungen gediehen, angesichts der weiter zunehmenden Multilateralisierung der deutschen auswärtigen Interessenwahrnehmung die deutsche Repräsentanz bei internationalen Organisationen mit dem geleisteten Beitragsanteil in Einklang zu bringen?

Die Bundesregierung hat ihre Bemühungen um Stärkung der deutschen Präsenz in internationalen Organisationen in den letzten Jahren weiter intensiviert.

— Im Auswärtigen Amt wurde die unmittelbare Zuständigkeit für deutsches Personal bei internationalen Organisationen auf die Fachabteilungen verlagert, die diese mit besonderer Sachkenntnis wahrnehmen können. In der Zentralabteilung wurde eine eigene Koordinierungsstelle für internationale Personalpolitik eingerichtet, die sich ausschließlich mit den grundsätzlichen, übergreifenden Fragen und Problemen unserer Präsenz in internationalen Organisationen befaßt.

— Mit dem Ziel, eine angemessene Vertretung auch in den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen zu erreichen, befaßt sich seit Mai 1995 ein im Bundeskanzleramt auf Staatssekretärsebene regelmäßig zusammentretender informeller Gesprächskreis der zuständigen Ressorts insbesondere mit Personalfragen in diesen Organisationen, darüber hinaus auch mit übergreifenden Fragestellungen der Personalpolitik im internationalen Bereich. Der im Oktober 1970 durch Kabinettsbeschluß eingerichtete „Interministerielle Ausschuß für die deutsche personelle Beteiligung an internationalen Organisationen" (APIO), zuständig für alle grundsätzlichen Fragen der deutschen personellen Beteiligung an internationalen Organisationen, bleibt hiervon unberührt. Der informelle Gesprächskreis hat sich als flexibles und wirksames Abstimmungsinstrument erwiesen. Aus ihm ist auch die Initiative für die Erstellung eines Maßnahmenkatalog zur „Stärkung der deutschen personellen Präsenz in Internationalen Organisationen" hervorgegangen.

— Der Maßnahmenkatalog wurde 1996/97 im AA erarbeitet und im April 1997 von den beamteten Staatssekretären beschlossen. Er enthält ein Bündel von Vorgaben zur Verbesserung der deutschen Vertretung in internationalen Organisationen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen:

— Verwirklichung eines „Spiralmodells" bei der Karriereentwicklung, d. h. ggfs. mehrfacher Wechsel zwischen Tätigkeiten in der Bundesverwaltung und in internationalen Organisationen;

— Aufbau von „Personal-Pools" für internationale Organisationen und umfassende Vakanzenerfassung;

— Sicherstellung finanzieller Attraktivität von Tätigkeiten in internationalen Organisationen für Deutsche;

— Nachwuchsförderung;

— nachhaltige und regelmäßige Einflußnahme auf die Leitung/Sekretariate internationaler Organisationen im Sinne einer Verbesserung der deutschen Präsenz;

— bessere Abstimmung mit anderen deutschen Institutionen, insbesondere der deutschen Wirtschaft.

Die Umsetzung wurde von der Bundesregierung auf breiter Ebene in Angriff genommen:

— Die zur Verwirklichung des Spiralmodells notwendige Bereitschaft der Zentralabteilungen, fähige Mitarbeiter an internationale Organisationen abzugeben und ohne Karriereverluste zurückzunehmen, liegt vor und führt trotz der angespannten Personallage wo immer möglich zu Kandidaturen.

— Zur Verwirklichung des „Personalpools" stellen alle Ministerien sicher, daß potentielle Kandidaten bei Bedarf sofort benannt werden können. Die Planungsergebnisse der Ressorts hinsichtlich freiwerdender Stellen bei internationalen Organisationen werden dem koordinierenden Auswärtigen Amt zum frühest möglichen Zeitpunkt mitgeteilt, so daß dieses eine Bewerbung unterstützen kann. Zur Verfahrenserleichterung wurde in jedem Ministerium ein Ansprechpartner in Fragen der Stellenbesetzungen bei Internationalen Organisationen benannt. Die im Maßnahmenkatalog geforderte enge inhaltliche Abstimmung und verfahrensmäßige Koordination zwischen den Ressorts erfolgt in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe, die unter Federführung des Auswärtigen Amts ca. dreimal jährlich zusammentritt.

— Eine umfassende EDV-gestützte Personal- und Vakanzenerfassung, die in regelmäßigen Abständen auf den aktuellen Stand gebracht wird, erfolgt im AA mit Hilfe der Ständigen Vertretungen bei den internationalen Organisationen. Die Vakanzenlisten werden allen obersten Bundesbehörden zugänglich gemacht. Darüber hinaus verfolgen die deutschen Auslandsvertretungen deutsche Besetzungsinteressen und -chancen bei den internationalen Organisationen aktiv und berichten entsprechend. Einzelausschreibungen werden mit einem breiten Verteiler Interessenten zugeleitet.

— Ehemaligen Bediensteten von internationalen Organisationen gewährt die Bundesregierung Überbrückungshilfen und einmalige Bewilligungen.

— Zur Nachwuchsförderung unterstützt die Bundesregierung Seminare, die deutsche Kandidaten auf die schwierigen EU-Auswahlwettbewerbe vorbereiten, sie bezuschußt Praktika bei internationalen Organisationen und übernimmt Kosten der Reisen zu Auswahlgesprächen beim BFIO. Darüber hinausgehende Maßnahmen zur gezielten Förderung von Bewerbern bei der EU werden derzeit im Auswärtigen Amt geprüft.

— Ein äußerst erfolgreiches Nachwuchsförderungsinstrument ist das aus BMZ-Mitteln finanzierte Programm „Beigeordnete Sachverständige", über das Berufsanfänger mit abgeschlossenem Hochschulstudium bis zu drei Jahren an internationale Organisationen mit entwicklungspolitischem Bezug gesandt werden können. Die BMZ-Mittel für dieses Programm wurden für das Jahr 1997 um annähernd 10 % angehoben. Entsprechend hat die Bundesregierung den Kreis der in dieses Programm einbezogenen internationalen Organisationen erweitert und zuletzt mit der Weltbankgruppe am 30. Juli 1997 ein Abkommen geschlossen. Die Übernahmequote aus dem Programm „Beigeordnete Sachverständige" (BS) liegt nach Jahren und Organisationen variierend zwischen 20 und 40 %, in einigen internationalen Organisationen haben bis zu 40 % der deutschen Mitarbeiter vorher das BS-Programm durchlaufen.

— Bei hochrangigen deutschen Besuchen bei internationalen Organisationen steht das Thema einer angemessenen Vertretung deutschen Personals regelmäßig auf der Tagesordnung. Auch die Leiter/innen der deutschen Auslandsvertretungen sind aufgefordert, bei ihren Kontakten mit den Sekretariaten internationaler Organisationen immer wieder in geeigneter Weise auch Fragen der deutschen Präsenz zur Sprache zu bringen.

— Mit BDI, DIHT, BDA sowie den Stiftungen und Förderkreisen ist die Bundesregierung in einen intensiven Dialog über das Thema „Deutsche Präsenz in internationalen Organisationen" eingetreten (Teilnahme an Seminaren, Workshops, Paneldiskussionen, Vorträge, Einbeziehung in Sitzungen, Informationsaustausch).

39. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, eine ausreichende Anzahl qualifizierter Bewerber für den Auswärtigen Dienst und somit für eine leistungsfähige Außenwirtschaftsförderung sicherzustellen, wenn die Attraktivität einer Tätigkeit im Auswärtigen Dienst gegenüber einem Engagement bei international operierenden Unternehmen und Anwaltskanzleien infolge der durch die Steuerreformkommission geplanten, mindestens 20 %igen Verringerung der Auslandsbezüge weiter abnimmt?

Der Auswärtige Dienst konnte auch bislang schon nicht mit den Einkommen von Mitarbeitern international operierender Unternehmen oder Anwaltskanzleien konkurrieren. Dennoch hätten die in ihrer ursprünglichen Fassung sehr weitgehenden Pläne der Steuerreformkommission zu einer drastischen Verringerung der Auslandsbezüge und damit zu einer weiteren Abnahme der Attraktivität einer Tätigkeit im Auswärtigen Dienst geführt und die Entsendung an einige besonders teure Dienstorte praktisch ausgeschlossen. Die Bundesregierung hat sich nunmehr darauf verständigt, daß lediglich der Anteil der Auslandsbezüge, der als Härteausgleich bezahlt wird, versteuert werden soll. Selbstverständlich kann dies nur gelten, falls entsprechende Regelungen im Rahmen der geplanten Steuerreform auch für andere Berufsgruppen mit Erschwerniszulagen umgesetzt werden. Die Bundesregierung lehnt ein Sonderopfer für den Auswärtigen Dienst ab, dessen spezifische Belastungen wie häufiger Ortswechsel, zunehmende Kriminalität auf vielen Auslandsposten, erhöhte Gesundheitsgefährdung auf tropischen Posten, Wegfall der Berufstätigkeit des Ehepartners oder schulische Probleme der Kinder durch materielle Anreize ohnehin nur partiell ausgeglichen werden können.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333